SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 8 minutos.)

-La Comisión de Salud Pública del Senado continúa con la consideración del proyecto de ley referente a “Marihuana y sus Derivados. Control y regulación del estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución”, Carpeta Nº 1288/2013.

Habíamos llegado hasta la votación del artículo 16 inclusive, y existe una propuesta formulada por el señor Senador Agazzi en el sentido de que el tratamiento de este proyecto de ley, de ahora hasta el final, fuera por capítulos, sin perjuicio que dentro de estos se pudieran desglosar los artículos que los integrantes de la Comisión consideren necesario analizar por separado. En ese sentido, había señalado que me parecía que en forma previa debíamos darnos cierto tiempo para discutir con respecto al informe de División de Asuntos Legislativos que establecía que esta parte del proyecto de ley estaba comprendida dentro de las inhibiciones establecidas en el artículo 229 de la Constitución de la República. A su vez, ese informe de la División de Asuntos Legislativos, había sido contestado por tres abogados -no recuerdo bien a qué dependencia pertenecen, pero obviamente dependen del Poder Ejecutivo- y estaba acompañado por una carta del Prosecretario de la Presidencia, doctor Cánepa, que sostenía lo contrario. Quiere decir que estamos ante el caso de las dos bibliotecas. Aclaro que no tengo inconveniente en que tratemos el proyecto de ley por capítulos y desglosemos lo que sea necesario, pero me parece que sería importante dilucidar el tema de la constitucionalidad o no de toda la creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis el año previo a las elecciones nacionales.

SEÑOR AGAZZI.- Es un poco sorprendente tener dos informes con fundamentos jurídicos que llegan a conclusiones contrarias, de manera que tuvimos que analizar los dos.

Es claro que el Instituto de Regulación y Control del Cannabis es un instituto con personería jurídica de Derecho Público no estatal. Uno de los informes fue elaborado por el doctor Perdomo, que es un abogado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; el doctor Diego Silva Fourné, que es Grado 4 de Derecho Penal de la Universidad de la República, y el doctor Hernán Bello, a quien no conozco. Esta es la asesoría jurídica que ha tomado el Poder Ejecutivo. Citando abundantemente juristas muy importantes, queda claro que los funcionarios del IRCCA no son funcionarios públicos, porque es una institución pública de Derecho Privado, y cuando la Constitución establece, en el artículo 229, la prohibición de crear cargos, se refiere a instituciones estatales. Si así no fuera, como dice el propio informe, habrían sido no válidas constitucionalmente la creación de la CND, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, el Instituto Nacional de Semillas, el Instituto Nacional de la Leche, la Corporación para la Protección del Ahorro Bancario, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, la Agencia Nacional de Desarrollo Económico y el Instituto Nacional de Logística, porque todos estos organismos fueron creados en el último año de los respectivos gobiernos.

Además, la primera reacción que tuve cuando leí la disposición es que no se crea ningún cargo. Lo que crea el proyecto de ley es el instituto, pero cuando habla de la administración, dice que habrá un Director Ejecutivo. Ese cargo se va a crear en la Ley de Presupuesto; no está creado en este proyecto.

De manera que me avengo a la interpretación del informe que nos envió el doctor Cánepa, en nombre del Poder Ejecutivo, a pesar de que la División Estudios Legislativos opinó en su momento que esto era inconstitucional. Es un punto de vista que, insisto, está fundado abundantemente con información jurídica, etcétera.

SEÑOR GALLO.- Quiero agregar que, incluso, el artículo 37 del presente proyecto de ley determina las características de los funcionarios al establecer: “El Instituto de Regulación y Control del Cannabis está exonerado de todo tipo de tributos, excepto las contribuciones de seguridad social. En lo no previsto especialmente por la presente ley, su régimen de funcionamiento será el de la actividad privada,

especialmente en cuanto a su contabilidad, estatuto de su personal y contratos que celebre". Me parece que es claro que el IRCCA está dentro del régimen privado porque así lo admite el articulado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nos encontramos ante un caso que para el señor Senador Agazzi es sorpresivo; sin embargo, para mí que no pertenezco al mundo del Derecho no es sorprendente que un abogado pueda decir que esa pared es blanca y otro que la pared es negra.

De cualquier manera, ante estos dos informes que son contradictorios entre sí, me tomé el trabajo de pedir asesoramiento a un profesor de Derecho Constitucional porque es un problema que no refiere ni al Derecho Penal ni a la parte jurídica de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o de la Presidencia, sino que tiene que ver con la Constitución de la República.

En este momento no tengo el informe, pero el razonamiento realizado por el profesor Jaime Sapolinsky es el siguiente. El artículo 229 de la Constitución de la República proviene de los artículos 229 y 230 de la Constitución anterior y tiene como objetivo que en el año previo a las elecciones no haya un gasto público extraordinario que pueda incidir sobre el resultado electoral; ese es el espíritu de la norma. Sobre esta base, la creación de un instituto de Derecho Público no Estatal que está vinculado con el Poder Ejecutivo y cuyos recursos van a provenir de las multas que se van a aplicar en forma obligatoria, de las licencias que se van a vender, de los recursos provenientes de Rentas Generales y demás, llevaría a un aumento del gasto público en el sentido más lato del término. La conclusión era que la creación del IRCCA -aun independientemente del artículo que crea el cargo de Director Ejecutivo- está inhibida en este período por el artículo 229 de la Constitución; lo dice en forma muy contundente.

Además, creo que es interesante lo que dice la División de Estudios Legislativos que no tiene color partidario, que no depende de ninguno de nosotros, ni del Presidente de la Comisión, ni del Presidente del Senado -es una oficina de la que disponemos los Legisladores para hacer mejor nuestro trabajo-, que concluye que no tendría la más mínima lógica de asociación jurídica que la prohibición constitucional rigiera para un Ministerio -la de crear institutos y demás- y no para una persona que se vincula y coordina con el mismo.

A propósito del informe que viene de Presidencia, tal vez el señor Senador Gallo comparta conmigo el recuerdo de que cuando hicimos el curso de Derecho -hace ya varias decenas de años-, lo primero que nos enseñaban era que en nuestro país la costumbre no es fuente de Derecho. Dicho de otro modo, lo que se hizo previamente no crea un derecho que implique que haya que hacerlo de ese modo de ahí en adelante. En el régimen sajón la costumbre sí es fuente de Derecho, pero -reitero- en el Uruguay no es así. El hecho de que en anteriores Legislaturas haya habido tres, cuatro o diez creaciones en años preelectorales no cambia el Derecho. Y si la interpretación del Derecho es que no se puede crear un instituto, pues no se lo puede hacer, por más que en años anteriores se hayan creado diez, cincuenta, o los que fuere.

Así pues, tengo la firme convicción de que la creación de este Instituto de Regulación y Control del Cannabis está alcanzada por el artículo 229 de la Constitución de la República y, por lo tanto, desde mi punto de vista su inclusión en este proyecto de ley, no digo que viole nuestra Carta Magna, pero sí está fuera de las normas que ella establece.

Sé que la Bancada oficialista tiene una decisión tomada con respecto a todo el proyecto de ley y que lo votará tal como viene de la Cámara de Representantes; en lo personal no voy a ser un obstáculo en ese sentido, pues considero que esto es parte del régimen democrático, pero sí quiero dejar claramente establecido que aquí tenemos el informe objetivo -quizás el más objetivo de todos- de la División Estudios Legislativos -que fue creada específicamente para apoyar nuestro trabajo-, que dice claramente que la creación de este Instituto no se puede aprobar en el presente período.

Era cuanto quería manifestar.

SEÑOR AGAZZI.- Me gustaría hacer una única precisión.

En el último párrafo del informe de la División Estudios Legislativos se dice: “En síntesis, la prohibición constitucional refiere a que en el guarismo temporal de 12 meses previo a las elecciones ordinarias, el Poder Legislativo -en este caso por ser ley formal- no puede aprobar la creación de un cargo ni incrementar retribuciones, independientemente de quién sea el destinatario del mismo”.

Quiero dejar constancia de que en este proyecto de ley no se crea ningún cargo. No se trata de eso.

Creo que el argumento brindado por el señor Presidente refiere a la creación de una institución y no de un cargo porque, como dije, en esta norma no se crea ningún cargo. Se crea un Instituto y se dice cómo estará compuesto; a su vez, más adelante se establece que los cargos se crearán en la próxima Ley de Presupuesto, como corresponde.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así las cosas, también quiero dejar constancia de que el informe de la División Estudios Legislativos dice, en su segundo párrafo, lo siguiente: “En ese sentido, corresponde informar que el proyecto de ley denominado ‘Marihuana. Producción, comercio y consumo. Control. Régimen. Carpeta 1288/2013’, incluye en su articulado, más precisamente en el artículo 17,” -que seguidamente se va a poner a consideración- “la creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) y especialmente en consideración a lo previsto en los artículos 24 y siguientes”. Como vemos, aquí se habla de la generalidad de la creación del Instituto.

Luego se dice: “El artículo 229 de nuestra Constitución establece que: ‘*El Poder Legislativo, las Juntas Departamentales, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no podrán aprobar presupuestos, crear cargos, (…) ni aprobar aumentos en las Partidas de Jornales y Contrataciones (…)’.*

Con respecto al hecho de que la creación del Instituto se efectivice mediante una figura que tenga la naturaleza jurídica de ‘persona pública no estatal’, esta División entiende que no se neutraliza la prohibición expuesta en el artículo 229 de la Constitución, en virtud de que la prohibición está indicada desde el punto de vista de quién lo aprueba,” -en este caso el Poder Legislativo- “y no de la naturaleza propia de la destinataria de la creación o aumento”.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el tratamiento por capítulos del IRCCA.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

Pasamos a considerar el Título IV, “del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA)”, cuyo Capítulo I dispone su creación.

Personalmente, solicito el desglose de los artículos 18 y 19, pero previamente, si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 17, que ya hemos discutido.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 18.

Aquí tenemos una Persona Pública no Estatal que tiene como una de sus finalidades la regulación de las actividades de plantación, cultivo, cosecha, etcétera, en el marco de las disposiciones de la presente ley y la legislación vigente. Me gustaría saber si puede ser una finalidad de una figura de Derecho Público no Estatal regular actividades que se enmarcan dentro de un contexto bastante complejo -con convenios internacionales, etcétera- y que tiene una cierta superestructura de la cual

depende. Inclusive, en el caso particular del IRCCA, tiene doble dependencia: por un lado, de la Junta Nacional de Drogas y, por otro, del Ministerio de Salud Pública. Dentro de la totalidad del proyecto de ley, me parecen razonables los literales B) y C), pero creo que el A) desborda lo que pueden ser las competencias de una persona pública no estatal, porque "Regular", básicamente significa establecer normas. Si bien dice "en el marco de las disposiciones de la presente ley y la legislación vigente", tiene por encima un Poder Ejecutivo con un Ministerio de Salud Pública y una Presidencia de la República con su Junta Nacional de Drogas. Por lo tanto, me parece que ese cometido en particular no es adecuado para una figura jurídica de este tipo.

SEÑOR AGAZZI.- Esto es bastante común en una serie de figuras públicas de Derecho común. Recuerdo claramente que el Instituto Nacional de Carnes regula lo que tiene que ver con el funcionamiento de los frigoríficos, las distintas etapas del procesamiento de la carne, las disposiciones sanitarias, la forma en que se faenan los animales, las instalaciones adecuadas para el cumplimiento de los compromisos internacionales, y también regula y controla el transporte de modo que se garantice la inocuidad alimentaria. Creo que el INAC tiene la responsabilidad de llevar adelante todas estas mismas actividades con la carne.

No sé si se trata de finalidades o de cometidos pero, al darse una definición relativamente breve del IRCCA, se pone todo junto. Muchas veces en las instituciones más enjundiosas o con cometidos más importantes se separan las finalidades de los cometidos. Jurídicamente, sé que se llama finalidades a una serie de aspectos, y cometidos a otros, pero acá está todo simplificado en un solo artículo.

Me parece que haciendo un símil -aunque no todos los institutos tienen por qué ser iguales-, es bien comprensible y, además, compartible desde nuestro punto de vista.

SEÑOR GALLO.- Este es un instituto de Derecho Público no estatal. El Derecho Público tiene que ver con la regulación de esta actividad y lo no estatal con el funcionamiento privado. Por tanto, me parece que en la propia definición entra esta finalidad.

SEÑOR PRESIDENTE.-Simplemente quiero dejar constancia de que, sin pretender dominar el tema del Derecho Administrativo Público, siempre entendí que la regulación por parte del Estado -o sea, la reglamentación de determinadas actividades- era una potestad privativa del Presidente de la República actuando con el Ministro del ramo, la que se efectúa a través de decretos y, subsiguientemente, a través de resoluciones ministeriales.

Reitero que no soy un experto en Derecho Administrativo, pero con total honestidad debo decir que a mi entender esta competencia de regular las actividades de plantación, etcétera, excede el marco jurídico en que debería moverse una figura de Derecho Público no estatal, entre otras cosas, porque no tiene responsabilidad parlamentaria.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 18.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 19.

Recuerdo que en la primera oportunidad que consideramos este proyecto de ley planteé algo con respecto a este artículo. Me llama enormemente la atención que es como si toda la estructura del IRCCA estuviera inserta en la Junta Nacional de Drogas -con las ramificaciones a los distintos Ministerios, etcétera-, pero la vinculación con el Poder Ejecutivo es a través del Ministerio de Salud Pública. O sea que, políticamente, el IRCCA va a depender del Ministerio de Salud Pública. Ahora bien, como el IRCCA depende del Ministerio de Salud Pública, el titular de esa Cartera va a ser responsable ante el Parlamento de las decisiones, acciones u omisiones del IRCCA.

Sin embargo, ese Ministerio no juega un rol preponderante en la integración de su Junta Directiva -esto lo veremos más adelante- ni tampoco en cuanto a quién fija al IRCCA la política nacional en materia de cannabis, según los objetivos establecidos en el artículo anterior, que es la Junta Nacional de Drogas.

Entonces, en el caso hipotético de que los Directores del IRCCA tengan directivas distintas provenientes de la Junta Nacional de Drogas y del Ministerio de Salud Pública, ¿cómo se manejarán? ¿Cómo van a resolver esa doble dependencia?

A su vez, tampoco dice que haya una dependencia técnico-funcional hacia una jerarquía y una dependencia administrativo-política hacia otra jerarquía. No; no dice eso. Lo que establece en el primer inciso es: “Compete a la Junta Nacional de Drogas la fijación de la política nacional en materia de cannabis según los objetivos establecidos en el artículo anterior, contando para ello con el asesoramiento del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA). Este adecuará su actuación a dicha política nacional”.

Y luego, en el segundo inciso establece: “El IRCCA se vinculará y coordinará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud Pública”.

Por tanto, me gustaría saber cómo se resolverá esa dependencia de dos jerarquías distintas; una de ellas tiene responsabilidad parlamentaria y la otra, no.

SEÑOR GALLO.- La Junta Nacional de Drogas tiene competencia específica en cuanto a la planificación de la política nacional.

Por otro lado, el IRCCA va a actuar como asesor de la Junta Nacional de Drogas en cuanto a todas las decisiones que este tome. El IRCCA es un órgano colectivo donde están representados diversos sectores de la Administración y toma decisiones, al igual que lo hacen todos los organismos; en algunos casos habrá coincidencias y en otros, no. También habrá mayorías. La decisión que tome el Instituto asesorará a la Junta Nacional de Drogas siempre que esta lo solicite. Son dos cosas diferentes. La Junta planifica la política arriba y el IRCCA actúa de asesor. Es de hacer notar que el IRCCA está integrado por diversos organismos que deciden y, reitero, esa decisión es la que va a asesorar a la Junta Nacional de Drogas.

Me parece que no hay superposición de competencias, ya que una actúa como asesora de la Junta Nacional de Drogas y está integrada colectivamente por tres o cuatro organismos.

En mi opinión no coliden competencias, sino que actúan armónicamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- No sé si alguno de los demás señores Senadores quiere hacer alguna otra reflexión con respecto a este tema.

Yo, simplemente, quiero recalcar que la constancia que dejo es que el IRCCA tiene doble dependencia. Tiene, por un lado, la dependencia de la Junta Nacional de Drogas en cuanto a su política y, por otro tiene la dependencia del Ministerio de Salud Pública en cuanto a la responsabilidad del propio Instituto. Desde mi punto de vista, eso es altamente inconveniente porque diluye las responsabilidades. Además, creo que la explicación del señor Senador Gallo es válida en lo que refiere al primer inciso, donde dice que la política nacional con respecto a todas las drogas -y particularmente el cannabis- la fija la Junta Nacional de Drogas y el IRCCA actúa como asesor, pero no con respecto a la dicotomía entre el primero y el segundo inciso, que dice que la dependencia jerárquica y política es con el Ministerio de Salud Pública. Y si recibe dos directivas distintas por parte de ambos organismos, no queda claro cómo se va a resolver esa dicotomía.

Simplemente dejo esa constancia.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 19.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

Pasamos a considerar el Capítulo II, “De la Administración”, que va desde el artículo 20 al 26 inclusive.

En lo personal, solicito que se desglosen los artículos 22, 24, 25 y 26.

Si no se hace uso de la palabra, se van a votar los restantes artículos, es decir, los artículos 20, 21 y 23.

(Se votan:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 22.

Por lo que establece el artículo 21, el IRCCA tiene una Junta Directiva que está integrada por representantes de diversas estructuras. Llamo la atención con respecto a este artículo -iba a pedir que se desglosara, pero después se me pasó- en el sentido de que la Secretaría Nacional de Drogas no es una institución que exista; lo que existe es la Junta Nacional de Drogas, que tiene una Secretaría Técnica. De modo que esto es una dificultad jurídica que en su momento habrá que subsanar. La Secretaría Nacional de Drogas no existe jurídicamente; lo que existe jurídicamente es la Junta Nacional de Drogas, que tiene una Secretaría.

De cualquier manera, a lo que quiero referirme con respecto al artículo 22 es que la designación de los miembros de la Junta Directiva -y supongo que también la de sus suplentes- será por cinco años.

Ahora bien, estos integrantes de la Junta Directiva no son electos, sino designados. Lo dice el último inciso del artículo 21 al expresar que se designa un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, uno del Mides, uno de Salud Pública y uno de la Junta Nacional de Drogas. Sin embargo, en el inciso primero del artículo 22 se expresa que la duración del mandato será de cinco años -o sea que va a durar más allá del de quien los designó-y también se dice “pudiendo ser reelectos por un solo período consecutivo”. Pero resulta que estos miembros no son electos por primera vez, de modo que no podrían ser reelectos.

En fin, puede parecer una cuestión menor la que estoy planteando, pero no lo es. Más aun; el inciso segundo se contradice con el primero, ya que dice que los miembros salientes permanecerán en sus funciones hasta que asuman los nuevos miembros designados. A su vez, el primero se contradice con todo el espíritu del artículo 21.

En definitiva, me gustaría saber si los miembros son electos o designados, si son nombramientos o hay algún tipo de selección de índole electiva.

SEÑOR AGAZZI.- Con respecto a la primera observación que hizo el señor Presidente, debo señalar que la Junta Nacional de Drogas no tiene aparato operativo; es solo una Junta. La que sí tiene aparato operativo es la Secretaría Nacional de Drogas, que es la responsable de los distintos programas que hay en la materia. Entonces, en realidad, la Junta Nacional de Drogas no puede tener un representante en la Junta Directiva del IRCCA porque no tiene funcionarios; la que sí los tiene es la Secretaría Nacional de Drogas, y ese es el motivo por el cual se menciona que uno de los integrantes será un representante de esa Secretaría.

Continuando con las observaciones del señor Presidente, los cuatro integrantes de la Junta Directiva serán designados. ¿Por quiénes? Cada uno lo será por su respectivo organismo: Secretaría

Nacional de Drogas, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Desarrollo Social, y de Salud Pública. Estos miembros no ocupan un cargo sino que son representantes, porque ya son funcionarios de cada uno de esos organismos y no tendrán un sueldo por trabajar allí. Es por eso que el último inciso del artículo 21 expresa que la designación de los miembros de la Junta Directiva incluirá la de sus correspondientes suplentes. Esto quiere decir que son designados.

Por su parte, en el artículo 22 se expresa que la duración del mandato de los miembros de la Junta Directiva será de cinco años, pudiendo ser reelectos por un solo período consecutivo. Se podría decir "pudiendo ser nuevamente designados por un solo período consecutivo", para utilizar la misma palabra que en el artículo anterior. En realidad, cuando a un funcionario se le designa, se lo está eligiendo para cumplir una función. Entonces, me parece que el significado del término "reelectos" no implica que vaya a intervenir la justicia electoral ni que va a haber algún procedimiento de ese estilo, sino que se refiere a que pueden desempeñarse por un período de cinco años y solamente por uno más; es decir, tendría un significado literal y no implicaría -reitero- un procedimiento jurídico para designar, no sería una elección. Así lo entiendo yo.

En estas Juntas es bastante común que los Ministerios -le ha pasado a todos los Gobiernos- se tomen su tiempo para designar a quien los va a representar. A su vez, la historia de este tipo de institutos demuestra que muchas veces se vence el período y el nuevo miembro todavía no fue designado. Por eso el segundo inciso expresa que los miembros salientes permanecerán en sus funciones hasta que asuman los nuevos miembros designados. Su responsabilidad cesa a los cinco años, pero hasta tanto llegue el nuevo miembro deben quedarse cumpliendo con su función. Así sucede, por ejemplo, en el Instituto Nacional de Semillas, en el Instituto Nacional de Carnes y en el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria. Conozco varios institutos que funcionan así; es más, esta frase fue extraída de la normativa correspondiente a los institutos públicos de Derecho Privado que tiene el Estado.

En consecuencia, me parece que el artículo 22 es bastante coherente con la forma de funcionamiento de los otros integrantes de la institucionalidad pública de Derecho Privado que hay en el Estado, que ha demostrado ser eficiente.

SEÑOR PRESIDENTE.- No recuerdo cuál es la ley que crea la Junta Nacional de Drogas, pero el decreto del Poder Ejecutivo es del año 1998. Si esa ley tiene similitud con el decreto que le da origen lo que se crea y lo que existe -al igual que en este caso- no es un Director Ejecutivo del IRCCA, sino un instituto, así como en el caso de la Junta Nacional de Drogas, lo que se crea es la propia Junta. Quiere decir que la estructura, la institución es la Junta Nacional de Drogas. Si bien este artículo ya fue votado, insisto en que el representante tendrá que ser de la Junta Nacional de Drogas y no de la Secretaría, que es un funcionario dependiente.

Con respecto al artículo 22, objeto el tema de la elección o designación y, por otro lado, el de la duración del mandato. Digo esto porque, si viene un nuevo Gobierno que quiere poner al frente de la Junta Nacional de Drogas a personas que formulan una política diferente y al frente de este organismo personas que sigan esas políticas, se verá impedido de hacerlo por este artículo de la ley. Me parece que no es adecuado que este tema tenga tanta rigidez.

SEÑOR GALLO.- La nueva integración va a tener representantes del nuevo Gobierno y, por lo tanto, va a tener decisiones en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tengo una interpretación distinta a la del señor Senador Gallo porque, quienes están integrando la Junta Directiva del IRCCA, ante las nuevas autoridades de la Junta Nacional de Drogas y los Ministerios de Salud Pública, de Ganadería, Agricultura y Pesca y de Desarrollo Social, pueden decir: "No, no; yo acá fui designado por cinco años y llevo dos, me quedan tres años para completar el período para el cual fui designado, en virtud del artículo 22". Por lo tanto, el Poder Ejecutivo queda maniatado; ¡y ya sabemos de circunstancias en las que el Poder Ejecutivo queda maniatado y después nos arrepentimos de esas cosas! La discusión no da para mucho más, porque la decisión ya está tomada.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 22.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

El artículo 23 ya fue aprobado.

Pasamos a considerar el artículo 24.

En este artículo queda bien claro -lo dice la División de Asuntos Legislativos- que acá se crea un cargo. No hay dos maneras de leer este artículo. Desde mi punto de vista la redacción no es extremadamente feliz cuando expresa: "habrá un Director Ejecutivo", pues pueden "haber" muchas otras cosas. En realidad, se crea un cargo de Director Ejecutivo designado por la mayoría de la Junta Directiva, con el voto conforme del Presidente. Así lo expresa el artículo: "Habrá un Director Ejecutivo designado por la mayoría de la Junta Directiva, con el voto conforme del Presidente. Su retribución será fijada por la Junta Directiva con la conformidad del Poder Ejecutivo y con cargo a los recursos del Instituto de Regulación y Control del Cannabis.

El Director Ejecutivo asistirá a las sesiones de la Junta Directiva con voz y sin voto." Considero que aquí está clarísimo que se crea un cargo, que se puede llenar inmediatamente después de promulgada la ley, que va a ser rentado y que es un cargo nuevo en la estructura total del Estado.

SEÑORA MOREIRA.- Es una persona pública no estatal, independientemente de que se trate de la creación de un cargo. De hecho, cuando se dice "con cargo a los recursos del Instituto de Regulación y Control del Cannabis", es porque los recursos de esta institución van a venir, en buena medida, de afuera del Estado. Es decir que lo que se aplica al artículo 24 se aplica a la calidad jurídica de la institución, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Insisto con el criterio de que está claro que se crea un cargo en la estructura del Estado y quien crea este cargo no es el instituto público de Derecho Privado, sino la ley. El Poder Legislativo está impedido de crear cargos, de acuerdo con lo que vimos en el propio informe de la División Estudios Legislativos. Simplemente dejo constancia de que, en mi opinión, hay una clara violación de lo que dispone el artículo 229 de la Constitución.

SEÑOR AGAZZI.- En los informes que leímos al comienzo de esta sesión está claro que no es así. El doctor Carlos Delpiazzo, en el "Anuario de Derecho Administrativo", escribió un trabajo sobre cargos y escalafones en la organización administrativa y allí dice que la creación de cargos se hará mediante las leyes de presupuesto con sujeción a lo establecido en la Sección XIV. Aquí lo que se crea es un instituto que tendrá un Director Ejecutivo, pero hasta que no se cree el cargo, el Instituto no va a tener el Director Ejecutivo. Se está hablando de la arquitectura del Instituto y no de creaciones de cargos. Puede ser que este Instituto quede sin funcionar con Director Ejecutivo hasta que se cree el cargo. Si se crea un cargo ahora, con esta redacción, y el trámite administrativo para crear el cargo hay que enviarlo al Tribunal de Cuentas, este va a contestar que no tiene ley habilitante. La ley habilitante de la creación de cargos es la Ley de Presupuesto. Esto puede ser discutible, pero es el punto de vista que tenemos nosotros, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto a la afirmación de que este es un instituto que no tiene financiamiento por parte del Estado o de Rentas Generales, quiero dejar constancia de que sí lo tiene. Basta con leer el literal B) del artículo 32 para darse cuenta de que esto no es financiado por la buena voluntad de donantes del interior o del exterior, sino por la venta de licencias, por Rentas Generales y por otros aportes que siempre son de orden, como las herencias, todo otro recurso que perciba, etcétera. Hago la aclaración porque, insisto, se había dicho que esto no era financiado por recursos públicos, cuando sí lo es, claramente.

SEÑOR AGAZZI.- El presupuesto del IRCCA no estará incluido en el Presupuesto Nacional como hoy tampoco forman parte los presupuestos de los institutos públicos de Derecho común. Esos institutos elaboran sus presupuestos y los elevan al Poder Ejecutivo, pero no integran el Presupuesto Nacional; inclusive, algunos mandan al mismo tiempo el presupuesto al Poder Legislativo. Esa es la normativa para los institutos públicos de Derecho Privado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer una precisión.

Durante la discusión que estamos teniendo se dijo que el instituto se financiaría con recursos propios y el literal B) del artículo 32 establece claramente que eso no es así porque se va a financiar por los aportes anuales que haga el Estado con cargo a Rentas Generales, por la venta de licencias y permisos, por el producido de las multas que se aplique y con las otras cosas que normalmente están en el financiamiento de los organismos públicos independientemente de cómo se procesa el Presupuesto.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 24.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 25.

Con respecto a este artículo quiero expresar que una vez que se nombre al Director Ejecutivo este será prácticamente inamovible porque será contratado por períodos de tres años renovables, sin un límite establecido, o sea, que puede estar de a múltiplos de tres, todos los años que a uno se le pueda ocurrir. Pero lo más grave es que para la destitución o la no renovación del contrato, no solamente deberá contar con la mayoría de los votos de los cuatro integrantes de la Junta Directiva -en caso de empate el Presidente tendrá voto doble-, sino que necesariamente debe ser aprobada por su Presidente. Quien preside la Junta Directiva es el representante de la Secretaría Nacional de Drogas. Quiere decir que desde ese punto de vista, es prácticamente inamovible. Si hay dos Ministerios que quieren removerlo y otros dos que no, el Presidente tiene doble voto; si hay tres Ministerios que quieren removerlo y el representante de la Secretaría Nacional de Drogas no está de acuerdo, sigue en el cargo. Pero pensemos qué pasaría si es la Junta Nacional de Drogas la que quiere removerlo, tampoco lo puede hacer porque no va a tener la mayoría, va a ser un voto en cuatro. Entonces, va a ser más fácil sacar a la persona nombrada como Director Ejecutivo por inconstitucionalidad del artículo 24 que por la incompetencia de la propia persona. Lo que estoy diciendo no es nada extraordinario, sino que me estoy refiriendo a situaciones que pueden ocurrir en la realidad.

Supongamos que la Junta Nacional de Drogas quiere remover al Director Ejecutivo del IRCCA porque no sigue sus lineamientos, si los otros tres Ministerios no están alineados no podrán removerlo, y en el caso que quieran mantenerlo en el cargo o la mayoría de los Ministerios quieran removerlo y el representante de la Junta Nacional de Drogas no esté de acuerdo, no podrán hacerlo. Quiere decir que estamos creando una situación de extrema rigidez al frente de este Instituto. Realmente me parece que con esta forma de contratación se está cometiendo un error muy grave.

Ya lo señalé; dije lo que tenía que decir.

Si no hay más consideraciones para realizar, se va a votar el artículo 25.

(Se vota:)

-4 en 6. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 26.

Esta disposición -que también había sido desglosada- refiere al Consejo Nacional Honorario, el cual posee atribuciones de asesoramiento.

En el inciso segundo del artículo se dice: “Los representantes de los clubes de membresía y asociaciones de autocultivadores y de los licenciatarios serán nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de estos”. Esto significa que los clubes de membresía, las asociaciones de autocultivadores y las organizaciones de licenciatarios deben tener algún mecanismo de selección para proponer nombres y que luego el Poder Ejecutivo haga las designaciones.

En el inciso siguiente -que me recuerda la ley de creación de ASSE-, sabiamente se expresa: “La reglamentación de la presente ley y sus eventuales modificaciones podrán variar la integración de este Consejo, ampliando el número de miembros”.

La primera dificultad que me plantea esto es que no entiendo bien a qué se alude con eso de las “eventuales modificaciones”. La reglamentación de la ley -que será un decreto del Poder Ejecutivo-, como se sabe, puede en su momento ser sustituida por otro decreto del Poder Ejecutivo; por eso reitero que no entiendo qué se quiere significar al hablar de “sus eventuales modificaciones”.

Por otro lado, en este artículo no está establecido cómo se eligen los representantes de los clubes de membresía, de las asociaciones de autocultivadores y de los licenciatarios, lo que puede presentar dificultades, tal como ocurrió en el caso de la integración del Directorio de ASSE. Hasta donde sé, las organizaciones de las que se trata ni siquiera existen hoy en día, o al menos no deberían existir. Me pregunto cómo van a proponer nombres y cómo va a seleccionar el Poder Ejecutivo.

Insisto en lo que decía antes: ¿a qué se está aludiendo cuando se habla de eventuales modificaciones de la reglamentación de la presente ley?

Si no entiendo mal, básicamente el primer inciso de la disposición establece la integración del Consejo Nacional Honorario y, el tercero, de alguna manera expresa que lo que se dice en esta ley puede ser cambiado por una reglamentación del Poder Ejecutivo, según a este le plazca. En esta perspectiva, se podría incluso ampliar el número de miembros y colocar a otros representantes de otros organismos públicos o de otras organizaciones privadas. La verdad es que no recuerdo que alguna vez haya habido un proyecto de ley que dé estas flexibilidades tan grandes; es cierto que se trata de un Consejo Nacional Honorario.

SEÑOR AGAZZI.- Este es un artículo lindo, pero muy complejo, porque se refiere a integrar una estructura a partir de unidades que todavía no existen. Creo que tiene el sentido de darles participación a los actores que la ley ve como positivos, aunque todavía no estén estructurados. Establece este Consejo con 13 miembros y quién lo convoca: la Junta Directiva o tres de sus miembros. Cuando dispone: “La reglamentación de la presente ley y sus eventuales modificaciones”, no se refiere a las modificaciones de la ley, sino a las de la reglamentación. Sabemos que toda ley tiene una reglamentación, que puede evolucionar a medida que se van dando los hechos, sobre todo cuando se trata de un terreno en el que recién estamos entrando.

Creo que es importante tener cierta flexibilidad por lo siguiente. Con relación a estos 13 miembros, puede ser que algunos tengan dificultades, porque ¿cómo van a hacer los licenciatarios para designar a alguien que los represente? Y podría ocurrir que si alguno de estos sectores tiene dificultades, todo el Consejo Nacional Honorario quede sin funcionar. Creo que la intención de permitir que se pueda variar la integración es dar una mayor posibilidad de convocar -aunque la estructura no esté designada *in totum*- cuando los clubes de membresía, las asociaciones de cultivadores y los licenciatarios todavía no existen.

Se podría haber dispuesto que se crea un Consejo Nacional Honorario y después, por otra ley, establecer quién lo integra y cómo funciona. Sin embargo, me parece que es mejor la solución de

preverlo con la mayor precisión posible en este momento, teniendo una actitud flexible. Es así como entiendo este artículo.

SEÑOR MOREIRA.- Cuando uno lee este artículo, realmente le es difícil aceptarlo. Hace referencia a las asociaciones de autocultivadores. ¿Va a haberlas, o habrá autocultivadores? Se hace referencia a un órgano de consulta de cosas que no existen y que, seguramente, sea difícil que existan, porque el autocultivo es algo familiar; parece que va a haber asociaciones de autocultivadores familiares. También hace referencia a los clubes de membresía; parece que va a haber representantes de estos. Además, el Consejo Nacional Honorario tendrá facultades de asesoramiento en la elaboración del Reglamento General del IRCCA, en la elaboración de los planes y programas en forma previa a su aprobación, en todo aquello que la Junta Directiva le solicite y en toda otra cuestión relacionada con los cometidos del IRCC.A, cuando lo estime conveniente. Es decir que cuando lo estime conveniente, va a opinar. Y todo queda sometido después a la reglamentación, pudiendo variar la integración, ampliando el número de miembros.

Me parece que esto es de una latitud pocas veces vista, y hace referencia a cosas cuya futura existencia pongo en absoluta duda, pues no creo que en algún momento vaya a haber asociaciones de autocultivadores de marihuana. No sé si los autocultivadores querrán dar a conocer su adicción a esta droga, porque no olvidemos que el registro va a ser secreto. Hay cosas que son muy difíciles de entender y creo que esto no va a funcionar ni de casualidad. Realmente es algo que no entiendo.

También este artículo hace referencia a que va a haber un representante del Congreso de Intendentes ¿Por qué? ¿Qué competencias tienen las Intendencias en esta materia? Es algo que no entiendo. Indica, también, que habrá un representante del Ministerio de Industria, Energía y Minería. ¿Por qué? No lo entiendo.

(Intervención del señor Senador Gallo que no se escucha.)

-Simplemente quería dejar sentado que es de una enorme latitud y de una dificilísima ejecución, porque hay cosas que no existen y dudo que algún día lleguen a existir. Además, corremos el riesgo de que ocurra lo mismo que con el Directorio de ASSE, que todavía estamos en veremos con la reglamentación para la elección de los representantes.

SEÑORA MOREIRA.- Me parece que este artículo repite la lógica de muchas comisiones honorarias que existen en muchos lados. En este caso entiendo que el Consejo Nacional Honorario tiene integrantes del Estado, del territorio, del Estado en el territorio y de las organizaciones sociales y civiles.

En cuanto a la manera en que se organizan estas asociaciones y cómo designan representantes, francamente es algo que vemos todos los días. Si todavía estamos esperando la reglamentación de algunas elecciones de representantes sociales de organismos del Estado, no nos vamos a anticipar a esto que es de una envergadura bastante más flexible y lábil. No podemos pensar ahora cómo será la reglamentación que determine la forma de elección de los representantes de la asociación de cultivadores. Esto está recién empezando y me parece que el formato del Consejo Nacional Honorario básicamente repite la estructura de todas las comisiones honorarias. Por tanto, cuando esto crezca, veremos cómo acompaña la reglamentación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Luego de las audiencias que concedimos, desde mi punto de vista hay algunas organizaciones del Estado y de la sociedad civil que no están incluidas y que sería muy importante que estuvieran.

En primer lugar, quiero mencionar a la ANEP y al Codicen. Se me dirá que está incluido el Ministerio de Educación y Cultura, pero aquí concurrió la representación del Codicen y tuvo expresiones muy preocupantes con respecto al proyecto de ley y a la situación del consumo de drogas en los centros de enseñanza. Este organismo no está incluido dentro del Consejo Nacional Honorario y creo que debería estarlo.

También concurrió el directorio de la Unasev y planteó exactamente lo mismo.

La Inspección General de Trabajo no vino -porque hubo una desinteligencia en la convocatoria-, pero la implementación de este proyecto de ley puede estar relacionada con accidentes laborales muy importantes. Esta Inspección tampoco está incorporada al Consejo, y ni siquiera lo está el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

De las organizaciones privadas, la que más me llama la atención que no esté es la Asociación de Psiquiatría, que vaya si tiene que ver con la implementación de este proyecto de ley.

Por otra parte, la elección de los representantes de organizaciones que hoy no existen, y que ni siquiera se establece que deban tener personería jurídica, va a ser muy difícil. En ese sentido, concuerdo con el señor Senador Moreira en cuanto a que este artículo va a ser inaplicable.

SEÑOR FERNÁNDEZ.- Me parece que también hay que mirar un poco la historia. Entre los años 1942 y 1943 se discutió en este país la creación de los Consejos de Salarios, que llamaban a los trabajadores y empresarios a discutir los temas salariales junto con el Estado. En aquel momento había una cantidad de trabajadores que no estaban organizados, pero a partir de ese entonces comenzaron a hacerlo. Es decir que la ley promovió la organización. Por tanto, no debe llamarnos la atención el hecho de que no existan esas organizaciones.

También quiero decir que en 1942 se creó la Asociación de Bancarios del Uruguay cuando en aquel momento se insistía en que los bancarios no podían organizarse porque era ilegal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradezco particularmente esta similitud que hace entre la asociación de autocultivadores y los gremios. Yo, por lo menos, no participo de esa comparación; tengo un concepto muy superior de los gremios que de la asociación de autocultivadores.

(Interrupción del señor Senador Fernández.)

-Si usted quiere una interrupción, con mucho gusto se la concedo, pero creo que la similitud que usted hizo fue esa.

SEÑOR FERNÁNDEZ.- Usted me está reprochando por lo que dije, señor Presidente.

Lo que planteé fue cómo, a partir de una ley, puede generarse alguna cosa. No acepto, de ninguna manera, que usted interprete que estoy comparando una cosa con otra. No comparé milanesas con dulce de membrillo. Lo que dije fue cómo una ley promueve la organización. Sin embargo, aquí estamos hablando de otra cosa. Lo que mencioné fue que esta ley va a promover, sin duda, algunas organizaciones.

Y, por otro lado, también dice que promoverá y buscará ampliarse si tiene que encontrar otras organizaciones que deban integrarse. Lo que quise hacer fue, simplemente, llamar a eso. Lo aclaro, señor Presidente, para que no me malinterprete.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- No es que yo malinterprete, señor Senador. Pero usted dijo y utilizó como ejemplo la creación de los Consejos de Salarios en los años 1942 y 1943, que dieron lugar al surgimiento a organizaciones gremiales que hasta ese momento no existían.

Por lo tanto, hizo una similitud entre los efectos de esa ley en la creación de determinadas organizaciones sociales y los efectos de esta ley. Por ende, hizo un símil entre los gremios y las asociaciones que surjan de esta ley. Le guste o no fue lo que usted dijo. Y yo no retiro mis palabras porque las digo con total responsabilidad.

SEÑOR FERNÁNDEZ.- Muy bien, pero no me interprete, señor Presidente. No le acepto.

SEÑOR PRESIDENTE.- No lo interpreto, señor Senador. Simplemente, repito lo que usted dijo. No confundo milanesas con dulce de membrillo, porque desde hace mucho tiempo no como milanesas.

Si no hay más discusión con respecto a este artículo 26, tan importante, se va a votar.

(Se vota:)

-4 en 6. **Afirmativa.**

Pasamos a considerar el Capítulo III, "De los Cometidos y Atribuciones", que va desde el artículo 27 hasta el 31 inclusive.

Se escuchan sugerencias con respecto a desgloses.

Yo pido que se desglosen todos los artículos menos el 31, es decir, que se desglosen los artículos 27, 28, 29 y 30.

Se va a votar el artículo 31.

(Se vota:)

-4 en 6. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 27, que establece los cometidos del IRCCA.

Quisiera preguntar a los integrantes de la Bancada oficialista qué diferencia encuentran entre lo que dispone el artículo 18, que dice cuáles son las finalidades del IRCCA, con respecto a lo que determina este.

El artículo 18 decía que tenía que regular, promover campañas bajo las directivas de la Junta Nacional de Drogas, etcétera. En este otro, en alguna medida reproduce eso, pero además establece un asesoramiento del Poder Ejecutivo.

SEÑOR AGAZZI.- El artículo 18 refiere a las finalidades, que son aspectos muy generales, cuando habla, por ejemplo, de regular las actividades de plantación. Este artículo tiene los cometidos y después va a tener las atribuciones. Los cometidos, si uno los mira con cuidado, se apoyan en las finalidades. Como en el artículo 18 se habla de regular las actividades de plantación, en el artículo 27 se habla del control y fiscalización de la plantación, cultivo y cosecha. Así como las finalidades -contenidas en el artículo 18- eran lo más general, los cometidos ya son más específicos, y las atribuciones -que vienen después- tienen que ver concretamente con dar las licencias, hacer los registros de usuario, etcétera. En mi concepción, finalidades, cometidos y atribuciones pasan de definiciones muy globales a aspectos muy particulares. Están todos en línea y casi punto por punto. Esa es la interpretación que yo hago.

SEÑOR PRESIDENTE.- El artículo 18 que mencioné enumeraba tres finalidades: regular las actividades de plantación, cultivo, etcétera; promover y proponer acciones tendientes a reducir los daños asociados al uso problemático, etcétera; y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones.

Sin embargo, cuando se trata de llevar a los hechos esas tres finalidades, de la regulación no dice nada. Sobre las campañas, dice que se va a asesorar, aunque no lo veo reflejado aquí claramente. Lo que sí se expanden es el control y la fiscalización, que constituyen la tercera de las

finalidades generales. Con respecto a las otras dos finalidades, no veo que haya aquí cometidos específicos, por lo que me parece que hay un desfase entre un artículo y otro.

El control y la fiscalización de la plantación, cultivo, cosecha, producción, acopio, distribución y expedición de cannabis, conforman un cometido que, con respecto a los demás estupefacientes, sigue manteniendo -hasta donde recuerdo o sé- el Ministerio de Salud Pública, el que tiene que registrar las importaciones, quiénes son los que compran, cómo se distribuyen en el mercado interno, quiénes son los que recetan, etcétera.

Quiere decir que este es un cometido que, en el caso de esta droga en particular, se transfiere del Ministerio de Salud Pública al IRCCA, que depende de dicho Ministerio y, también, de la Junta Nacional de Drogas.

Los cometidos mencionados en el literal B) son de asesoramiento al Poder Ejecutivo: 1) en la formulación y aplicación de las políticas públicas dirigidas a regular y controlar la distribución, comercialización, expendio, ofrecimiento y consumo de cannabis; 2) en el desarrollo de estrategias dirigidas al retraso de la edad de inicio del consumo -lo que me parece muy bien, muy importante- y al aumento de la percepción del riesgo del consumo abusivo. Esto último también me parece muy importante, aunque desde mi punto de vista con esta ley -lamentablemente- la percepción del riesgo va a bajar, porque es obvio que si es un producto que se puede vender legalmente, no debe ser tan dañino, si no, no se permitiría.

SEÑOR GALLO.- Precisamente, por ser dañino.

SEÑOR PRESIDENTE.- También tiene el cometido de asesorar -3)- en la coordinación de los ofrecimientos de cooperación técnica realizados al país en esta materia. Si asesora al Poder Ejecutivo, supongo que le dirá a la Fundación por las sociedades abiertas si puede o no venir a trabajar en el Uruguay, pero hasta ahora no sabemos si tiene o no autorización para hacerlo, pese a que lo hace y gasta plata a roletes en eso.

Y el último punto en el que tiene que asesorar -el 4)- es en el aporte de evidencia científica, mediante la investigación y evaluación de la estrategia para la orientación de las políticas públicas de cannabis. Esto, definitivamente, me parece de una enorme importancia.

Reitero: de las tres finalidades generales, la que está claramente establecida es la tercera; las otras dos no las veo. Entonces, no sé cómo va a cumplir con esos fines si no tiene los cometidos específicos para hacerlo.

Esa es mi reflexión con respecto al artículo 27.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-4 en 6. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 28, relativo a las atribuciones del IRCCA.

En mi opinión, este artículo es extremadamente grave, no por lo que dice sino por lo que no dice. Por ejemplo, no dice con qué criterios se van a otorgar las licencias para producir -eso puede llegar a ser un negocio fabuloso-, para acopiar, distribuir y también para expender cannabis. Quiere decir que el IRCCA a algunas farmacias les va a dar una licencia. ¿En base a qué criterios? ¿Les dará a todas las que se presenten? ¿Habrá algún mecanismo competitivo para saber cuál hace la mejor oferta al Estado?

Asimismo, es atribución del IRCCA otorgar prórrogas, modificaciones, suspensiones y supresiones, conforme con lo dispuesto en la presente ley y en la reglamentación respectiva. No vi que en el resto del proyecto de ley hubiera algún criterio establecido con respecto al otorgamiento de estas licencias, no vi que se diga que el otorgamiento tiene que hacerse utilizando un procedimiento competitivo que garantice la igualdad de los oferentes.

Por otra parte, el literal B) de este artículo retoma el tema del registro de los usuarios -sobre el cual ya habíamos hablado-, protegiendo su identidad, manteniendo el anonimato y privacidad conforme con las disposiciones legales vigentes y con la reglamentación respectiva. Y, como vimos en algún artículo anterior, aquí también se establece que la información relativa a la identidad de los titulares de los actos de registro tendrá carácter de dato sensible. Ahora bien, la identidad de los titulares del registro tiene carácter de dato sensible si eso ya no está protegido por el mantenimiento del anonimato y la privacidad. Entonces, me pregunto: ¿por qué es necesario decirlo nuevamente si está establecido al principio del propio literal? Parecería que no se confiara en que se va a mantener el anonimato y la privacidad. Se trata de enfermos, y el estado de los enfermos internados en un establecimiento no se puede dar, pues es un dato muy personal.

SEÑOR GALLO.- No son enfermos, sino usuarios y dentro de estos últimos podrá haber enfermos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Exactamente es como dice el señor Senador, son usuarios, los internados, los que se atienden en las policlínicas, etcétera.

El literal C) expresa: “Registrar las declaraciones de autocultivo de cannabis psicoactivo, conforme con las disposiciones legales vigentes, la presente ley y la reglamentación respectiva.” Honestamente no creo que la mayoría de quienes hagan cultivo doméstico de cannabis estén dispuestos a registrarse en el IRCCA; no lo creo.

El literal D) dice: “Autorizar los clubes de membresía cannábicos conforme con las disposiciones legales vigentes y la reglamentación respectiva.” Esto puede ser, es una actividad grupal que se da entre todos quienes decidan hacerlo, pero desde mi punto de vista hay una diferencia muy grande entre el cultivo domiciliario y el cultivo en los clubes, aunque puede ser que esté equivocado.

Luego, en el literal siguiente, señala otra atribución del Instituto: “Dirigirse directamente a los organismos públicos para recabar y recibir la información necesaria para el cumplimiento de los cometidos asignados.” Supongo que dentro de los cometidos se refiere al control y fiscalización de plantación, cultivo, cosecha, producción, etcétera. Quiere decir que, básicamente, lo que dice este literal E) es que pueden obtener información de carácter policial o judicial. Dice así: “recibir la información necesaria para el cumplimiento de los cometidos asignados.” Dentro de los cometidos se incluye: el control y fiscalización, como algo muy importante, y el resto es asesoramiento del Poder Ejecutivo.

Vuelve a poner como atribución el tema de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones, que ya se había expresado, y dictar los actos administrativos. A continuación vienen dos elementos que son muy graves porque es una potestad sancionatoria que no tiene criterio ni límites. Me refiero al literal I) que expresa: “Determinar y aplicar las sanciones pertinentes por infracciones a las normas regulatorias establecidas en esta ley y su reglamentación.” Quiere decir que cuatro ciudadanos, dentro de la autorización dada por esta ley, van a decir qué sanción, y por lo tanto, qué multa -porque no creo que pueda ser una sanción penal o civil, sino de tipo administrativa-, va a llevar la infracción de que en lugar de seis plantas sean diez las que tiene la persona en su casa o que en lugar de 480 gramos se hayan cultivado 600 gramos en un año. Me parece que no está bien dar esta potestad a estas cuatro personas -tres son representantes del Ministerio y el cuarto es representante del Secretario Ejecutivo de la Junta Nacional de Drogas- sin un criterio ni límites.

Por último, el literal J) establece: “Ejecutar las sanciones que imponga, a cuyos efectos los testimonios de sus resoluciones firmes constituirán título ejecutivo. Son resoluciones firmes las consentidas expresa o tácitamente por el sancionado y las que denieguen el recurso de reposición previsto en la presente ley.” Este no es un instituto cualquiera, es la central de competencia legal por el

narcotráfico, es decir, que, por lo que se dice, va a manejar un mercado de aproximadamente US$ 30:000.000. Con estas atribuciones, y sin parámetros que delimiten qué es lo que puede o no sancionar, es absolutamente un cheque en blanco.

Me parece que para cuatro personas que representan a organismos públicos, que dependen políticamente del Ministerio de Salud Pública pero técnicamente de la Junta Nacional de Drogas, este cúmulo de atribuciones y discrecionalidades es, por decir lo menos, totalmente arbitrario. Creo que aquí no hay ninguna garantía administrativa para nadie. Sé la decisión que los señores Senadores tienen tomada, pero me parece que este artículo es enormemente peligroso. Y quiero recordar que así como el narcotráfico corrompe instituciones judiciales, de seguridad, estructuras de gobierno municipal, provincial y aun nacional, no hay nada que blinde a este instituto y a su Junta Directiva de ese poder de corrupción. Aquí tienen todas las atribuciones y más aun, sin ningún criterio y sin ninguna responsabilidad. Entonces, reitero, me parece que este artículo es sumamente riesgoso.

SEÑOR AGAZZI.- El señor Presidente hizo una intervención larga sobre este artículo que incluye distintos aspectos.

En realidad, esta norma no se puede ver sino como parte de una ley que tiene muchos otros artículos que establecen distintos aspectos. Con respecto al literal A), que dice "Otorgar las licencias para producir", recuerdo que en el comienzo de la ley y, en particular, en el artículo 5º, se establecían los distintos tipos de producción y ya se decía, en aquella norma, que la producción deberá ser controlada por el IRCCA y deberá ser autorizada. Además, después se hablaba de qué es producir para la investigación, para la industrialización, para el consumo personal, en los clubes de membresía, etcétera. De manera que estos aspectos particulares están contemplados en otro artículo de la ley. El artículo 28 dice "Otorgar las licencias para producir", pero esa producción se va a hacer en un todo según lo que establecen otras normas del proyecto. Hago la aclaración porque si no se analiza el contenido de este artículo en relación con algunos que hemos tratado y otros que vamos a considerar, no se entiende.

El mismo razonamiento se puede hacer en materia de sanciones. Más adelante, el Capítulo V se refiere a las infracciones y las sanciones y allí se aclara qué es el apercibimiento, qué son las multas, qué es el decomiso y cuáles son las infracciones en relación al cumplimiento de esta ley. En el artículo que estamos considerando se establecen las potestades que tiene la Junta Directiva del IRCCA y también se dice que si existen actividades de carácter delictivo, hay que hacer la denuncia ante la Justicia. Es decir que cuando se habla de determinar y aplicar las sanciones pertinentes a la infracción de las normas de esta ley, se hace referencia a lo que esta ley dice, y más adelante va a establecer cuáles son los niveles de sanciones. No se puede leer este artículo en forma separada del conjunto de la ley.

SEÑOR GALLO.- Cuando se habla de aplicar sanciones, no se hace referencia al no cumplimiento de la ley en general. El artículo 39 dice específicamente que será la Junta Directiva el órgano encargado de aplicar las sanciones por infracciones a las normas vigentes en materia de licencias, y nada más. El artículo no hace otra referencia, solamente alude a las normas vigentes en materia de licencia. Esas son las infracciones que después se penan con apercibimientos o multas.

SEÑOR AGAZZI.- No tengo nada más para decir sobre este artículo que tiene muchos puntos, pero fue una reflexión general frente a lo que manifestó el señor Presidente.

Muchas gracias.

SEÑOR MOREIRA.- El proyecto de ley plantea más interrogantes que respuestas, porque no sé cuántas veces en su redacción dice, "de acuerdo a lo que establezca la reglamentación". Es mucho menos lo que no dice la ley, que lo que dice la ley y, a mi juicio, más que un cheque en blanco, es un cheque sin fondo, porque todo queda librado a la reglamentación.

Como Legislador me siento impotente porque estoy remitiendo todo a lo que establezcan las autoridades administrativas. No sabemos quiénes son los que van a plantar, porque la plantación

puede ser un pingüe negocio. No me estoy refiriendo al autocultivo familiar que no tiene afán de lucro, ni a los clubes de membresía que buscan satisfacer una adicción entre varios compañeros, pero para aquellos que quieren producir para comercializar, puede ser un pingüe negocio.

Entonces, pregunto: ¿cuál es el criterio mediante el cual mañana se va a otorgar, por ejemplo, al señor Senador Solari la producción en La Floresta, y no a otra persona que quiera plantar, cosechar y vender marihuana de la mejor calidad? Porque hasta se puede plantear quién produce mejor, más barato y a qué precio; se abre un nuevo mercado de comercialización que será totalmente regulado por la reglamentación.

Quiere decir que la Comisión está aprobando un proyecto de ley del que no sabemos nada o sabemos mucho menos de lo que deberíamos teniendo en cuenta que se trata de un cambio fundamental de nuestra legislación en la materia. Creo que hay enormes riesgos de dejar librado el proyecto de ley a reglamentaciones futuras. Pero, además, observo que hay enormes riesgos en la forma cómo se va a reglamentar y, sobre todo, en cómo se va a controlar. Esto va a ser absolutamente incontrolable a nivel de los autocultivadores, de los clubes de membresía y todavía habrá quienes planten y vendan, a lo que se agrega el narcotráfico que seguirá operando, tanto como hasta ahora, para los menores y para las otras drogas.

Sinceramente, no creo que estemos caminando en un territorio de certezas, sino de absolutas incertidumbres en un tema que es muy delicado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de votar este artículo -pido disculpas por la pregunta que voy a plantear- y dado que estamos dentro de las atribuciones entre las que figuran crear registros, autorizar clubes de membresía y registrar las declaraciones de autocultivo quiero reiterar una pregunta que plantee en una sesión anterior y sobre la que no recuerdo haber obtenido una respuesta. La interrogante es la siguiente: ¿los no residentes en el país que vengan con carácter transitorio o que se establezcan por un tiempo limitado podrán realizar autocultivo, pertenecer a clubes de membresía o comprar en farmacias? Recuerdo haber manifestado que no encontré ninguna disposición en la ley que inhibiera esa posibilidad. Entonces, creo que si no está en la ley, no podrá ser establecido por la reglamentación. Y vuelvo a este tema porque es el IRCCA el que tiene que determinar si la persona puede comprar o no. Puede suceder, por ejemplo, que un turista que venga a Punta del Este se presente a una farmacia y diga: “Yo quiero comprar cuarenta gramos”. Le pedirán la cédula de identidad y cuando la presente seguramente le dirán: “Usted tiene una cédula de identidad extranjera”. Me parece que en ninguna parte del proyecto de ley -al menos, hasta donde yo he buscado- se dice que esa persona no puede comprar o que no puede cultivar en la casa que alquiló. Me gustaría saber si eso está aclarado o no en alguna parte del texto.

SEÑOR GALLO.- La reglamentación determinará que la persona que vaya a comprar -o a abastecerse- deberá presentar la cédula de identidad nacional o el pasaporte; allí va a estar determinado quiénes son los usuarios que podrán comprar.

SEÑOR MOREIRA.- ¿Cómo puede afirmarse que la reglamentación va a establecer eso, si aun no se cuenta con ella? ¡Todavía no está aprobada la ley! ¡¿Cómo se puede decir que va estar en la reglamentación?! Supongamos que hay un cambio de autoridades mañana. ¿Qué certeza se tiene respecto de lo que se plantea? ¿Cuánto tiempo va a demorar la instrumentación de la ley? ¿Acaso creen que podrá ser instrumentada antes de las elecciones?

De ninguna manera estoy de acuerdo con que se diga que la reglamentación se ocupará de este aspecto. Nadie puede decir eso, entre otros motivos porque las cosas pueden cambiar. Ya han cambiado los Ministros de Salud Pública -vamos en tres- y con frecuencia cambian las autoridades; en este marco, quizás venga alguien que tenga criterios diferentes. De modo que no se puede anticipar lo que va a establecer la reglamentación. Realmente lo creo así. Por eso reclamamos las seguridades de la ley o, como decía Artigas, la seguridad del contrato. Eso es lo que reclamamos.

Insisto: ¿cómo va a dejarse esto librado a la reglamentación? ¡Yo que sé qué va a establecer la reglamentación! ¡Nadie puede decirlo a ciencia cierta! Puede ser que a algunos les guste el “turismo

cannábico” y digan, “¡Vamo’ arriba con el turismo cannabico!” ¿Por qué no? En Holanda ese turismo estuvo muy de moda -en realidad no era un turismo solamente cannábico, sino bastante más amplio- y desde todas partes de Europa se iba allí a consumir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer una pregunta con respecto a si la reglamentación puede establecer una prohibición que no dispone la ley. Es cierto que el artículo 7º de la Constitución habla de los habitantes de la República y establece que tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establezcan por razones de interés general. Por su parte, el último inciso del artículo 10 expresa lo siguiente: “Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”.

El concepto jurídico de habitante, ¿comprende solamente a aquellos que residen en el país, a quienes tienen cédula de identidad en Uruguay? Esa es la primera pregunta.

La segunda es: todos hemos tenido oportunidad de ver enfrente a los *free shops*, en el límite con Brasil, a personas que ofrecen documentos brasileños a habitantes uruguayos para poder comprar en lugares prohibidos para estos últimos. Es más; hay un desarrollo virtual de esa tecnología, por la cual los propios *free shops* tienen en sus cajas registros de cédulas de identidad extranjeras, por lo que uno ni siquiera necesita alquilarlas; basta simplemente con ir y decir…

SEÑOR FERNÁNDEZ.- Pero si presenció eso, que es un delito, debió denunciarlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Yo no lo he visto personalmente; me lo han relatado periodistas de la frontera. Tampoco lo hice nunca.

(Intervención del señor Senador Fernández que no se escucha.)

-Si el Senador quiere, le concedo con mucho gusto una interrupción para que hablemos de los gremios de quienes trabajan en los *free shops*. Ahora, si me permite terminar mi planteamiento, es bastante iluso pensar que si eso es lo que está sucediendo hoy en día, no va a ocurrir algo similar con la cédula de identidad si el que viene a comprar marihuana es un extranjero. Además, en la ley no se prohíbe específicamente que un extranjero pueda comprar.

La verdad es que acá se dan potestades prácticamente ilimitadas sobre la base de criterios inexistentes. Aclaro que no estoy leyendo este artículo fuera de contexto, sino dentro de él.

Además, quiero dejar constancia de que el literal I) del artículo 28 establece específicamente que es atribución del Instituto de Regulación y Control del Cannabis determinar y aplicar las sanciones pertinentes por infracciones a las normas regulatorias establecidas en esta ley y su reglamentación. Por su parte, el artículo 39 establece otras sanciones para otras situaciones, pero de ninguna manera invalida lo establecido en el literal I) del artículo 28; no lo especifica ni lo limita, sino que el artículo 28 tiene su propia redacción e interpretación, mientras que el 39 contiene otra redacción e interpretación, que son más restringidas. Son como círculos concéntricos: el literal I) del artículo 28 hace un círculo amplio y el artículo 39 hace uno más específico, pero en mi opinión no inhabilita lo que el literal I) del artículo 28 establece.

Si no hay más observaciones y estando por agotarse la energía del señor Presidente, se va a votar el artículo 28.

(Se vota:)

-4 en 6. **Afirmativa**.

Los artículos 29 y 30 habían sido desglosados.

En consideración el artículo 29.

Este artículo da potestades de tipo económico-financiero muy importantes a la Junta Directiva. En particular, me llama mucho la atención el literal D), que establece el costo de las licencias para producir, expender, formar clubes de membresía, etcétera. Está correlacionado con el literal A) del artículo anterior, el 28, que establece específicamente: "Otorgar las licencias para producir", etcétera. En realidad, como fija el costo de las licencias, estas no se van a otorgar, sino a vender. Asimismo, en el artículo 29 se establece con qué criterio se va a establecer el precio; creo que en este caso la palabra "costo" está mal usada porque, en realidad, la Junta Directiva no puede determinarlo, pues se trata de un fenómeno económico fruto de una serie de factores. Lo que sí puede hacer es determinar el precio. Asimismo, dicha Junta tiene las atribuciones de aprobar el presupuesto y elevarlo al Poder Ejecutivo para su conocimiento.

Ahora bien: es un organismo público no estatal que elabora un presupuesto y lo eleva al Poder Ejecutivo para su conocimiento. Pero parte de ese presupuesto va a tener que ser financiado por Rentas Generales. ¿Y qué sucede si el Poder Ejecutivo no está de acuerdo con el presupuesto -como sucede muchas veces con otros organismos- y decide que se tiene que recortar en tales y cuales aspectos? Hasta cierto punto tiene recursos propios, pero en la medida en que depende de Rentas Generales, va a tener que ajustarse.

La Junta Directiva también tiene el poder de administración sobre los bienes y los ingresos y puede delegar atribuciones. Supongo que esto se inserta dentro del Derecho Administrativo en general, es decir que se delegan las acciones pero no las responsabilidades, que siguen estando con los jerarcas. Imagino que este literal J) no quiere decir que se delegue la responsabilidad.

Me parece que no hay un marco económico-financiero que guíe a los integrantes de esta Junta Directiva en estas atribuciones que se le asignan para el cumplimiento de los cometidos. Nuevamente, es un artículo muy genérico e impreciso en el poder administrativo que se le otorga a la Junta Directiva.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo.

(Se vota:)

-4 en 6. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 30, que establece las atribuciones del Director Ejecutivo.

SEÑOR AGAZZI.- El IRCCA es dirigido por una Junta Directiva. El Director Ejecutivo es el gerente general; es el responsable de cumplir lo que resuelva esa Junta Directiva. Va a ser el cargo de mayor jerarquía dentro del Instituto, excepto las responsabilidades de dirección que tienen los integrantes de la Junta.

Los cuatro cometidos que se establecen aquí son los clásicos de un gerente general de cualquier institución: cumplir y hacer cumplir las normas; ejecutar los planes, programas y resoluciones; realizar las tareas inherentes a la administración de personal y organización interna, y -siempre hay un articulito de escape- toda otra decisión que la Junta Directiva le encomiende.

No veo ningún inconveniente en esto y es bastante común en los institutos de este tipo.

SEÑOR PRESIDENTE.-Simplemente quiero recordar que este Director Ejecutivo es designado por tres años, renovable en forma ilimitada y que para su destitución tienen que darse una serie de circunstancias que son bastante difíciles de cumplir.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 30.

(Se vota:)

-4 en 6. **Afirmativa.**

Hemos completado el tratamiento del Capítulo III y normalmente a esta hora levantamos la sesión. En oportunidades pasadas he sido bastante generoso con mi tiempo y me he quedado hasta más tarde. Sé que la mayoría puede formar el quórum y continuar, pero les pediría levantar la sesión por el día de hoy y continuar el día jueves.

SEÑOR GALLO.- Hemos tomado la decisión de seguir sesionando mientras haya quórum.

SEÑOR MOREIRA.- Cuál es la idea que tienen ustedes en cuanto al tratamiento en el Plenario de este proyecto.

SEÑOR GALLO.- Pensamos tratarlo en las primeras sesiones de diciembre.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero dejar constancia -y deseo que conste en la versión taquigráfica- de que en el tratamiento de este proyecto de ley es la segunda vez que, como Presidente de la Comisión, sufro una descortesía muy importante, y eso no me satisface.

Creo que he sido sincero, honesto, generoso con mi tiempo y con mi esfuerzo. La primera vez sucedió cuando concurrieron el Legislador brasileño y sus asesores, y la segunda vez se da ahora. En ambas oportunidades solicité al resto de la Comisión, por cortesía, que se levantara la sesión -hoy realmente he tenido un día muy prolongado y todavía tengo unas cuantas cosas por hacer-, pero en las dos oportunidades se me ha negado.

Con esa consideración, que consta en la versión taquigráfica, se va a continuar con el tratamiento del proyecto de ley.

En consideración el Capítulo IV, "De los Recursos, la Gestión y el Funcionamiento".

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica.)

SEÑOR AGAZZI.- Quiero pedir al señor Presidente que no tome como una descortesía por parte de nuestra Bancada el hecho de que hayamos decidido continuar sesionando. Puede ocurrirnos a cualquiera de nosotros que tengamos otras actividades y no podamos participar en la Comisión. Pero hace tiempo que venimos discutiendo este proyecto de ley y la decisión política de tratarlo hasta el final es, asimismo, de carácter político, que es la naturaleza de las responsabilidades que tenemos todos aquí. Esto no implica, de ninguna manera, cambiar la actitud de diálogo, de entendimiento y de trabajo conjunto y riguroso que el señor Presidente ha impuesto en el funcionamiento de la Comisión. Quiero decirlo expresamente.

Ahora bien; también quiero decir que estamos sometidos a lo siguiente: nosotros queremos tratar este proyecto de ley. Si el señor Presidente no puede estar en la sesión, no lo entienda como una descortesía. A nosotros nos gustaría que se quedara hasta finalizar el tratamiento del proyecto de ley, pero si no puede seguiremos sesionando como podemos. Hace dos horas que estamos en la Comisión y muchas veces hemos hablado de esto. Entiendo que dos horas de trabajo en las comisiones asesoras es muy poco tiempo. La relación entre las horas que trabajamos en el Plenario y en las Comisiones ha sido motivo de muchas reflexiones. Así, pues, nosotros no queremos trabajar un ratito y levantar la Comisión, y que el señor Presidente no entienda esta decisión como una descortesía hacia su persona, sino como un compromiso político de avanzar en el tratamiento de este proyecto de ley.

Es cuanto quería expresar, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muy bien. He escuchado.

Ingresamos al Capítulo IV, cuyos artículos van del 32 al 38 inclusive.

Solicito que se desglosen los artículos 32, 33, 35 y 36, porque me parece que requieren un tratamiento más específico.

Si no se hace uso de la palabra, se van a votar los artículos 34, 37 y 38.

(Se votan:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 32.

Con relación a este artículo, vemos que por primera vez se habla de permisos; hasta ahora se había hablado nada más que de licencias. Puede ser que la "autorización" que se menciona en el artículo 28 sea interpretada como un permiso. Me refiero a cuando dice: "Autorizar los clubes de membresía", etcétera. En todo caso, va a ser un permiso pago, es una autorización paga.

(Dialogados.)

-El artículo 32 habla de los recursos del IRCCA. En el literal A) dice que serán recursos la recaudación por concepto de licencias y permisos. Hasta este momento se había hablado de licencias, pero no de permisos. Tal vez lo que pueda interpretarse como permisos es la autorización de los clubes de membresía, porque todo lo demás son licencias: licencias para producir, elaborar, distribuir, expender, etcétera. Reitero: esas son todas licencias, no permisos; de todos modos, quiere decir que las autorizaciones a los clubes de membresía también van a ser onerosas. Esa es la interpretación -por lo menos me parece a mí- del literal A).

Luego, en el literal B), se alude a un aporte anual del Estado con cargo a Rentas Generales, que va a ser determinado en el Presupuesto Quinquenal. Me gustaría saber cuál es la expectativa con respecto a este aporte a cargo de Rentas Generales con relación al actual Presupuesto, en el que no hay nada previsto sobre el IRCCA.

En el literal C) se hace referencia a las herencias, legados y donaciones que acepte el IRCCA. Esto va de suyo, lógicamente.

En el literal D) se establece que también serán recursos los valores o bienes que se le asignen a cualquier título.

En el literal E), por su parte, se dicen que lo será el producido de las multas y sanciones que aplique.

SEÑOR AGAZZI.- Nosotros no tenemos información sobre el aporte anual que hará el Estado, porque eso va a estar contenido en la primera Ley de Presupuesto del próximo Gobierno. En ese momento sabremos cuánto es. Este proyecto de ley autoriza a que haya un aporte anual del Estado, pero no tenemos elementos para cuantificarlo hoy, por lo menos los integrantes de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me surgen las siguientes preguntas. El IRCCA ¿puede funcionar sin ese aporte anual del Estado? ¿Cómo va a funcionar si no tiene recursos para comenzar sus tareas? Por ejemplo, no puede otorgar licencias sin haber comenzado a funcionar. Entonces, ¿cómo es la implementación de este Instituto? Si el aporte anual es presupuestal y el próximo Presupuesto Nacional se va a aprobar a fines del año 2015, ¿cómo va a funcionar desde ahora hasta el 2015? Para recaudar, por el otorgamiento de licencias, de permisos y por sancionar, tiene que haber una estructura funcionando, que se va a financiar con cargo a Rentas Generales. En realidad, no entiendo bien cómo se concilia este artículo 32 con la puesta en funcionamiento del Instituto.

SEÑORA MOREIRA.- Confieso que me hice la misma pregunta que el señor Presidente, y me parece que, en principio, el Instituto se va a financiar con recursos del Estado que ya están asignados desde otras dependencias; seguramente habrá pases en comisión, préstamos a cargo del Estado y demás, así que se financiará como lo hacen todas las instituciones nacientes: dentro del mismo Estado hasta que tenga presupuesto propio. Aunque en este caso -insistimos- es un ente público no estatal, siempre estarán los recursos disponibles hasta que el Instituto pueda tener su presupuesto aprobado en el 2015.

SEÑOR GALLO.- Quiero aclarar que dentro de la Junta Nacional de Drogas ya está funcionando un consorcio llamado Red Nacional de Atención y Tratamiento en Drogas, que es financiado mediante un fideicomiso que fue creado en 2013 para el cual se votó una partida $ 5:000.000 para este año y se prevé otra igual para el año próximo. Esos recursos que fueron asignados a la Junta Nacional de Drogas -tal como dice la señora Senadora Moreira- pueden ser utilizados transitoriamente y cuando el presupuesto del Instituto sea aprobado definitivamente, se reintegrará la partida.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero dejar constancia en la versión taquigráfica de que las expresiones recientemente vertidas por la señora Senadora Moreira y el señor Senador Gallo no están reflejadas en el texto del artículo. Aquí se dice que se va a financiar con recursos propios y con un aporte anual del Estado con cargo a Rentas Generales, aporte que debe surgir del presupuesto quinquenal, pero ni ese presupuesto ni las Rendiciones de Cuentas aprobadas hasta este momento le han asignado recursos. De manera que este organismo, en puridad, no podría funcionar hasta haber aprobado el Presupuesto Nacional del año 2015. ¿Por qué digo esto? Porque los recursos para cubrir los pases en comisión, los gastos de funcionamiento, los gastos de traslado de los funcionarios y demás -es decir, todos los gastos inherentes al funcionamiento de un instituto de esta naturaleza-, en sus inicios y hasta que venda la primera licencia o cobre el primer permiso, provendrán de Rentas Generales. Y esos recursos no van a estar respaldados por un presupuesto quinquenal con este fin. Eso está clarísimo.

En consecuencia, habrá que ver hasta qué punto esto se va a poder implementar sin violentar lo que aquí se establece.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 32.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 33.

SEÑOR AGAZZI.- Este artículo es bien coherente con el artículo 19 cuando establecía que el IRCCA se vincularía y coordinaría con el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud Pública. Lo que establece este artículo es que el contralor administrativo del Instituto será ejercido por el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Salud Pública, en materia del cumplimiento de las leyes y por razones de oportunidad o conveniencia, o sea, del flujo de cumplimiento. Este es un artículo que se deriva de lo que ya discutimos en el artículo 19.

SEÑOR PRESIDENTE.- La razón por la cual pedí el desglose de este artículo es la siguiente. Si el IRCCA se vincula con el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud Pública, es obvio que quien va a ser responsable de ese funcionamiento va a ser la propia Cartera. Dice: “Dicho contralor se ejercerá tanto por razones de juridicidad, como de oportunidad o conveniencia.” La oportunidad y conveniencia son criterios de carácter técnico y, si yo no entendí mal, este Instituto tiene una dependencia técnica de la Junta Nacional de Drogas y una dependencia administrativa del Ministerio de Salud Pública. Entonces, nuevamente se puede dar -y queda bien claro- la incompatibilidad de criterios por parte de la Junta Nacional de Drogas y del Ministerio de Salud Pública con respecto a la oportunidad o conveniencia de determinadas acciones del IRCCA, en el sentido de que el artículo 19, ya aprobado, establece que la fijación de política nacional en materia de cannabis corresponde a la Junta Nacional de Drogas y eso, a su vez, se ve reflejado en que quien preside la Junta Directiva del

IRCCA es el representante de la Secretaría Nacional o de la Junta Nacional de Drogas. Creo que aquí hay un error.

Reitero que la oportunidad y la conveniencia están vinculadas con el aspecto técnico, con esta dependencia de la Junta Nacional de Drogas, en tanto lo administrativo está vinculado con el Ministerio de Salud Pública. Hago esta salvedad porque creo que esto puede plantear problemas de competencia dentro del Poder Ejecutivo que no ayuden al buen funcionamiento de este Instituto.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 33.

-4 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 35.

Este artículo tiene que ver con los recursos, pero no expresa en ningún lado si tienen o no efecto suspensivo, lo que es muy importante en una ley de este tipo.

No sé tampoco si la doctrina general de Derecho Administrativo establece algo en ese sentido o si lo tiene que especificar la propia ley, pero el efecto suspensivo o no de un recurso es un tema que no es menor, máxime cuando, como en este caso, hay hasta 20 días hábiles para presentar el recurso, hasta 30 días hábiles para instruir y resolver el asunto y después existe la posibilidad de recurrir por razones de legalidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. ¿Qué pasa mientras tanto? ¿El interesado que recurre sigue plantando y cosechando? ¿La farmacia sigue vendiendo? Me gustaría que se me pudiera aclarar ese punto.

SEÑOR AGAZZI.- Este artículo se refiere específicamente a los recursos contra las resoluciones de la Junta Directiva. En todo el conjunto de actos administrativos que hay aquí, estos son algunos de ellos. Los efectos suspensivos, en materia de recursos humanos, tienen una legislación propia. Si se trata de un recurso contra una decisión en términos administrativos, puede tener efectos de suspenderla o no tenerlo; esto está regulado. Pero en relación a otros aspectos administrativos, salvo que la ley lo diga específicamente, los recursos no tienen efectos suspensivos. Como este es un artículo que se refiere a todas las resoluciones de la Junta Directiva, creo que depende de la resolución de que se trate. No tengo, como integrante de la Comisión, una visión general de todas las resoluciones que puede tomar la Junta y de la naturaleza suspensiva o no de los recursos, pero insisto: en general, los recursos tienen efectos suspensivos cuando está específicamente marcado en la ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera poner ejemplos bien concretos. Supongamos que, como dice el literal D) del artículo 28, se autoriza el funcionamiento de un club de membresía. En el devenir de los hechos, ese club de membresía comete infracciones con respecto al reglamento de la ley, por ejemplo: planta más de lo que debería o tiene menos miembros que los requeridos. Es decir que es una institución de producción de cannabis ilegal encubierta, bajo la forma de club de membresía. La Junta Directiva, en uso de sus potestades, suspende esa autorización y establece que no puede seguir funcionando. Si los sancionados recurren, ¿pueden seguir funcionando mientras corren los plazos? Esa es la pregunta.

El mismo planteo es aplicable a los clubes de membresía, a las farmacias, a las empresas que produzcan bajo licencia o para cualquiera de las autorizaciones o licencias dictadas por la Junta Directiva y que pueden ser suspendidas. Concretamente, quisiera saber si existe un efectivo suspensivo o no, independientemente de la existencia de un hecho delictivo. Supongamos que no existió un hecho delictivo, pero existe el fundamento para dictar una resolución administrativa por la que se establece que cesa la autorización otorgada a determinado club de membresía, ¿tiene efecto suspensivo o no? Sobre esta pregunta me gustaría tener alguna certeza.

SEÑOR AGAZZI.- En la función administrativa cuando sucede una situación como la que acaba de plantearse, la Junta Directiva puede decidir suspender la autorización. El efecto suspensivo sería que puede seguir funcionando, es decir, suspender la decisión. Normalmente, en la Administración Pública las decisiones pueden tener efecto suspensivo si específicamente así fue establecido. Como aquí no dice nada al respecto, creo que rige la legalidad vigente en la Administración Pública que no tiene

efecto suspensivo, lo que sí tiene es el derecho a presentar un recurso, y una vez que se cumplan con todos los plazos, la decisión se puede revertir si existen razones que lo ameriten; de lo contrario, no se suspende la aplicación de la decisión de una autoridad administrativa. Ese es el régimen general vigente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Personalmente no lo tengo claro. No recuerdo si la decisión de sancionar a una farmacia -su cierre durante equis período- tiene efecto suspensivo o no. Lamento que no contemos con el asesoramiento legal que nos permita saber si el artículo está bien redactado o está incompleto, pero como no lo podemos resolver y no hay otras consideraciones para hacer lo ponemos a votación.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 36.

Solicité el desglose de este artículo porque tengo una pregunta para hacer.

El Director Ejecutivo tiene potestades de administración, como muy bien dijo el señor Senador Agazzi, prácticamente es una especie de Gerente General de este instituto, porque es la persona que va a estar en el día a día. De cualquier manera, no puede tomar decisiones que excedan sus competencias que son: cumplir y hacer cumplir las normas; ejecutar los planes, realizar las tareas inherentes a la administración del personal, etcétera; es decir, no otorga licencias ni autorizaciones, excepto que la Junta Directiva se lo encomiende o se lo delegue. Básicamente estamos hablando de los recursos comunes dentro de la Administración Pública no estatal, me refiero a recursos por sanciones de personal, por investigaciones administrativas, sumarios o sanciones posteriores a los sumarios, etcétera. Sin embargo, para el manejo del personal aquí se aplican las normas de Derecho Privado, no las de Derecho Público. Francamente, no sé cuán compatible es lo que se establece en esta disposición -en sus dos incisos- con las normas de Derecho Privado para la administración de personal. Aquí estamos suponiendo -digamos- que este es el funcionamiento de un organismo público con el régimen de Derecho Público para la administración de personal, pero no es el caso.

Por eso, reitero: no sé si este artículo es compatible con las normas de Derecho Privado. La verdad es que no lo tengo claro, de modo que dejo sentado este planteo para que la Bancada oficialista lo considere.

SEÑOR AGAZZI.- En realidad, el Director Ejecutivo tiene el cometido esencial de operativizar lo que resolvió la Junta Directiva. En concreto, este artículo dice que cuando esa resolución del Director Ejecutivo sea recurrida, al mismo tiempo y subsidiariamente se puede interponer un recurso ante la Junta, que es la que tomó la decisión.

Esta no es una norma del Derecho Privado, sino una norma para esta situación específica. Aquí tenemos a un Director Ejecutivo que operativiza lo que la Junta resolvió; en realidad no tiene independencia de funciones, puesto que ellas emanan de lo que aquella resuelve. Creo que al estar definido eso, al mismo tiempo se resuelve que pueda presentarse un recurso jerárquico contra quien tomó la decisión, que es la Junta.

Esa es la interpretación que hago de este artículo. De todos modos, tal como ha señalado el señor Presidente, perfectamente podemos verificar lo que dijeron los constitucionalistas o los juristas que asesoraron sobre el tema en la Cámara de Representantes -donde nos consta que hubo un tratamiento muy profundo y preciso del Derecho Administrativo en relación a esto-, a fin de tenerlo bien claro, sobre todo para la instancia de discusión en el Plenario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muy bien.

Si no hay más intervenciones, se va a votar el artículo 36.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

Ingresamos en el Capítulo V, “De las Infracciones y Sanciones”, que comprende los artículos 39 a 41.

Por mi parte, pido el desglose del artículo 40 exclusivamente.

Si no se hace uso de la palabra, se van a votar en forma conjunta los artículos 39 y 41.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 40.

SEÑOR AGAZZI.- Si bien fue el señor Presidente el que solicitó el desglose de esta disposición, quisiera adelantarme a hacer algunas consideraciones.

Este artículo es muy sui géneris. ¿Por qué? Porque si estamos ante un instituto que opera en el régimen del Derecho común, no debería establecerse este tipo de cosas. Lo que sucede es que, en general, los institutos públicos de Derecho común actúan muy vinculados a lo que establecen las leyes y a los cometidos de la institucionalidad pública, y lo que tienen del Derecho común -siempre hablando en términos generales- es el régimen económico y el régimen de recursos humanos. Creo que eso es lo que explica que aquí se incluyan una serie de apercibimientos, multas y sanciones, que llegan hasta las 2.000 unidades reajustables, cifra bastante menor al máximo que establece el Tocaf, que según recuerdo puede llegar hasta las 6.000; por lo menos, en otras instituciones de esta naturaleza las multas pueden ser más elevadas que lo que se prevé en este artículo.

Me parece que el régimen de apercibimiento y de multas está complementado, en este caso, con el decomiso de la mercadería o su destrucción, que hacen a la naturaleza de las responsabilidades que va a tener el Instituto.

En consecuencia, hay una acumulación de sanciones de acuerdo con la gravedad de las infracciones. Eso es también bastante común en esta clase de asuntos.

Es cuanto quería manifestar.

SEÑOR PRESIDENTE.- La razón por la cual pedí el desglose del artículo 40 es porque veo por lo menos alguna dificultad en su aplicación.

El literal G) establece la clausura parcial o total, temporal o permanente, de los establecimientos y locales de los licenciatarios, sean propios o de terceros. Entre los licenciatarios van a estar las farmacias. Si no recuerdo mal, por la ley de farmacias el Ministerio de Salud Pública tiene un poder o una potestad similar a esta; no recuerdo exactamente los detalles, pero en términos generales la tiene cuando hay incumplimientos de los turnos o cuando hay infracciones a los contralores, etcétera.

De acuerdo con lo establecido en este artículo 40, las farmacias podrían ser clausuradas en forma permanente por el IRCCA, además de la facultad que para ello ya tiene el Ministerio de Salud Pública. Eso es lo que quisiera que se me corroborase: ¿es por el IRCCA conjuntamente con el Ministerio de Salud Pública, o este Instituto eleva los antecedentes al Ministerio, que es el que toma la decisión? Quiero señalar que el cierre de una farmacia, que en Montevideo puede parecer algo sin mayor trascendencia porque cada tres calles puede haber una, etcétera, en una localidad del interior no es una cosa banal.

Por lo tanto, quiero saber si se ha reflexionado sobre las consecuencias que puede tener este tipo de potestad que se da a la Junta Directiva, en el sentido de establecer esta sanción. No es una sanción menor; es una sanción que puede tener una repercusión sanitaria muy importante. De allí mi preocupación por este punto.

SEÑOR GALLO.- En ese caso la situación estaría resuelta en función de que el artículo 33 dice que el contralor administrativo del Instituto será ejercido por el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Salud Pública, y agrega que "Dicho contralor se ejercerá tanto por razones de juridicidad, como de oportunidad o conveniencia". La lectura que se puede hacer es que en función de que el Ministerio de Salud Pública será el que haga el control administrativo, cuando se plantee esta situación específica en relación a las farmacias, se pondrá en marcha el criterio estipulado en el artículo 33.

SEÑOR PRESIDENTE.- Esta es la duda que tenía, pero puede ser que la interpretación correcta sea la que acaba de hacer el señor Senador Gallo.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

Corresponde pasar a considerar el Título V, "De la evaluación y monitoreo del cumplimiento de la presente ley", que contiene un solo artículo.

En consideración el artículo 42.

SEÑOR GALLO.- Se trata de un artículo más programático que, en definitiva, responsabiliza al Ministerio de Salud Pública, no solo por el cumplimiento de la ley, sino también por los resultados. No olvidemos que este proyecto de ley tiene objetivos muy claros desde el punto de vista sanitario y de salud pública. Dado que lo que se está intentando es, precisamente, la disminución del consumo, creo que es muy importante evaluar los resultados de la ley, que es lo que se está contemplado en este artículo. El Ministerio de Salud Pública será el que periódicamente deberá dar los informes al respecto.

Me parece que es un artículo garantista y necesario a los efectos de monitorear los resultados que se van dando con respecto a una ley que, sin ninguna duda, introduce un nuevo paradigma en el control de los adictos y de los usuarios problemáticos de drogas. Todos estamos apostando a esos resultados; por lo tanto, el Ministerio de Salud Pública debe ser el órgano encargado de la evaluación periódica de los resultados.

Ese es el sentido que tiene este artículo.

SEÑOR AGAZZI.- Tal como dice el señor Senador Gallo, el Ministerio de Salud Pública tiene el cometido natural de ser el responsable de establecer la normativa. En el Ministerio ya hay una Comisión Nacional de Lucha contra las Toxicomanías, que tiene el rol rector en esta materia, y creo que este Instituto específico para el control del cannabis es una parte de la lucha contra la toxicomanía.

Yo no sé si esto debería sustituir a la Comisión Nacional de Lucha contra las Toxicomanías, pero sí se va a ocupar específicamente de los problemas de la marihuana y sus derivados. Entonces, necesita tener una unidad especializada que haga el seguimiento de la marcha de esto. Como se crea con la intención de buscar un camino estratégico que mejore la salud de la población, naturalmente el Ministerio de Salud Pública debe monitorear la marcha e ir evaluando los resultados. Me parece que está muy bien esto, dentro de lo que es la organización del Estado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero decir que me parece de muy buen criterio incorporar este artículo 42. Las políticas públicas deben ser evaluadas y, por lo tanto, me parece positivo que sean monitoreadas y evaluadas.

También me parece bueno que este organismo de evaluación envíe el informe que elabore a la Asamblea General, y ojalá que este tema reciba en ese ámbito la atención que merece.

Ahora bien; no sería honesto conmigo mismo si no dijera que me parece que va un poco en contra del propósito de la propia evaluación y monitoreo, el hecho de poner una unidad de evaluación y monitoreo dentro de cualquier Ministerio para analizar un tema como este, que es sensible y delicado desde el punto de vista político. A pesar de que nadie es mejor evaluador de sí mismo que uno -porque uno sabe lo que conoce y lo que no-, normalmente los organismos públicos que tienen una dependencia política, una vinculación política, no son buenos evaluadores de sí mismos. Eso lo sabemos de sobra.

Por tanto, creo que tendría que estar, por lo menos, la posibilidad de establecer lo siguiente: “contratará con organismos evaluadores independientes los resultados de las políticas que aplique”. De no ser así, se estaría evaluando a sí mismo y me sorprendería enormemente que produjera informes negativos.

En segundo lugar, creo que la evaluación de una política de este tipo, que es tan innovadora y sobre la cual no hay antecedentes en el mundo -así lo dijo el propio Subsecretario de Salud Pública-, requiere un diseño muy particular. Y yo no veo las posibilidades para que pueda llevarse adelante. Debo decir que se trata de un diseño muy parecido al que se hizo con el programa “Progresa” en México, que tiene un grupo de control y permite ver qué pasa donde se interviene y donde se controla. Eso tampoco lo veo en este artículo.

Por último, me parece bien que los informes que emita no tengan carácter vinculante. Estos tienen que ser tenidos en cuenta, pero sabemos que si son negativos es muy difícil que logren los cambios que se desean.

Con esas consideraciones, si no hay ningún señor Senador que quiera intervenir, se va a votar el artículo 42.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

Pasamos al Título VI, “De la aplicación de la presente ley”, artículos 43 y 44.

En consideración el artículo 43.

Este artículo establece un plazo de 120 días para la reglamentación.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica.)

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 43.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

En consideración el artículo 44.

Este artículo refiere a las derogaciones genéricas que son complejas porque, como bien decía el señor Senador Agazzi, esta ley incurre dentro de la ley relativa a estupefacientes, pero no la deroga. Entonces, hay estructuras de aquella ley que quedan y otras que se crean aquí, que van a tener que convivir. La reglamentación no puede establecer nada con respecto a eso. Después se verá qué queda derogado y qué no.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 44.

(Se vota:)

-4 en 5. **Afirmativa.**

Habiendo culminado la votación, corresponde designar Miembro Informante del proyecto de ley.

SEÑOR GALLO.- Propongo que sea el señor Senador Conde.

(Apoyados.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Queda designado el señor Senador Conde como Miembro Informante.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 19 y 56 minutos.)